Treasury Board of Canada Secretariat

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

MCI

ASSESSMENT OF PHASE ONE

Canada

103-05111/

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary **3**
- Focus on Pilot Departments 3
- Focus on Treasury Board Secretariat 5

Assessment of Phase One **6**
- Introduction, Purpose, and Limitations 6
- Context 7
- Consultation Results 8

Consultation Observations, Lessons Learned and Recommendations 9
- Results, Achievements and Improvements 9
- Governance and Accountability 11
- Capacity Check Process 12
- Lauching MCI 13
- Challenges and Obstacles 13
- Action Plans 14
- Enablers and Incentives 14

TBS's Role in Phase II 15
- Exposure to Risks 17

Conclusion 18

Meeting Facilitation & Report by Intersol Consulting Associates Ltd.

INTERSOL

Introduction

This report presents a high-level assessment of MCI Phase 1 based on factual information submitted by departments in interviews and discussions with key players involved in the process of MCI Phase 1 implementation.

Focus on Pilot Departments

The principles and practices of modern comptrollership have had an impact on those departments and agencies who participated in Phase 1 of the Treasury Board Secretariat's Modern Comptrollership Initiative (MCI). It has brought managers to another level of awareness and attention on modern management principles and practices.

By providing a framework to move from a process mode to more of a results mode, MCI has focussed managers on risk management and risk assessment, performance measurement and reporting, accountability issues, priority setting, stewardship, tools and enablers, values and ethics and the integration of modern comptrollership with other initiatives related to the modernization of the Public Service (*Results for Canadians*).

The key outcomes of the assessment of pilot departments were:

- Departments were able to progress further when:
  - They enjoyed full support from senior management.
  - Modern Comptrollership was given sufficient priority status to warrant resources and Executive time.
- Capacity checks did not seem to pose any significant issue.
- Action plans seem to lack specificity and clear accountabilities. This may pose a problem when attempting to track progress or assessing performance on initiatives that lack target results and clear timelines.
- A number of departments shared the following common weaknesses:
  - Shared values and ethics.
  - Sound risk management frameworks and practices.
  - Integrated performance information.
- A number of departments shared the following common strengths:
  - Strategic leadership.
  - Rigorous stewardship.
  - Motivated people.
  - Accountability.

FOCUS ON PILOT DEPARTMENTS

- Ten of the pilot departments are conducting demonstration projects – the most common is an HR Capacity Check.
- Management issues are beginning to emerge more prominently alongside policy and program issues. This arises out of a sense of importance of management practices in the support of departmental policy objectives.
- Pilot departments are at different points of the progress continuum, but the following observations on the key elements of Modern Comptrollership could be tabled:
  - MCI has created a heightened awareness in departments to the importance of financial and non-financial controls. Departments have made significant strides in beginning to build the necessary information infrastructure to do so. Further progress would require further investment.
  - Control systems are beginning to emerge but even MCI and its injection of incentive dollars has not yet been sufficient to see significant progress. Perhaps more progress will be realized when departments begin to share systems – their design and development, their maintenance and their cost.
  - Building a community of practice within departments has not significantly progressed beyond the Comptroller Community and still has steps to take before the broader Executive and Managers' communities fully understand and appreciate Modern Comptrollership principles and objectives as the desirable foundation for sound management practices in their department.
  - MCI has helped managers focus on risk management and risk assessment. A number of departments may not have developed their own framework had it not been for MCI.
  - Values and ethics visibility has been enhanced by MCI. While some departments scored low in values and ethics, many departments have launched significant dialogues that have featured John Tait's work and are in the process of creating ethical working environments in their values-based organizations.

The bottom line is: MCI did make a difference in pilot departments but, as the original panel pointed out, it will take a few more years to determine the real difference and its longer term significance.

Focus on Treasury Board Secretariat

As MCI moves into Phase 2 (the implementation of modern comptrollership across the federal government), TBS would be advantaged by leading by example – it must demonstrate its own modern management and modern comptrollership approaches by clearly and truly demonstrating the "modernization" of TBS operational and policy practices. TBS should facilitate mechanisms to increase its own capacity to ensure stability, consistency and continuity as this long-term initiative progresses, and to help build the communities of practice across departments that are a key element of modern management practices.

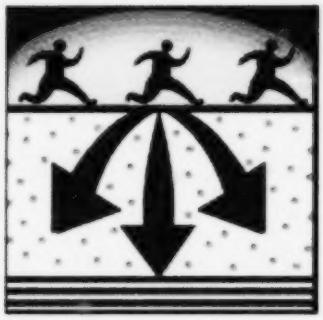
TBS must continue a high-profile leadership role by promoting awareness and understanding of modern comptrollership practices and principles, developing new and innovative ways to create commitment across departments and agencies, and drawing on existing organizations and technologies to deliver information and provide opportunities for the sharing of experiences amongst managers. TBS should position itself as the source of information and advice on modern comptrollership, but also continuously leverage on the knowledge and experience of departments and agencies who could credibly share their wares.

TBS must clearly link modern comptrollership and other government-wide management initiatives and priorities. TBS should work closely with other central agencies to ensure that the principles of modern comptrollership are reflected in management competency profiles at all management levels in the Public Service, and to ensure that accountability agreements are developed based on mutually agreed outcomes that clearly connect modern comptrollership practices to performance results.

TBS must also take action to broadly relay the results of Phase 1 and its investment in modern comptrollership in meaningful ways that demonstrate the benefits and gains of MCI to departments, to the Public Service as a whole, and to Canadians. TBS should leverage on the launch of Phase 2 by reconfirming modern comptrollership as the foundation of sound management principles and practices.

Overall, Phase 1 has paid a number of important dividends for participating departments and agencies, but will continue to require TBS leadership, energy, priority and funding if the longer term and lasting improvements afforded by modern comptrollership are to be enjoyed.

ASSESSMENT OF PHASE ONE



Introduction

Phase 1 of the Modern Comptrollership Initiative (MCI) was implemented in response to the *Report of the Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*. Modern Comptrollership is essentially a management reform that involves changes in the management mind-set and corporate culture, particularly in the areas of sound management of resources and effective decision making.

From April 1998 to March 31, 2001, Modern Comptrollership was introduced in fifteen government organizations (thirteen departments and two agencies) in pilot programs. Five organizations introduced the initiative in 1998-99, six started early in 1999-2000, with the remaining four joining late in 1999-2000. Phase 2 will see the introduction of Modern Comptrollership into all federal departments and agencies over three years. The experiences of and lessons learned by the pilot departments will be of great benefit to the implementation of MCI across government.

For this assessment, key leaders and implementers of MCI participated in interviews, completed questionnaires, and discussed their experiences to provide observations and information about the impact of the activities undertaken by the pilot departments.

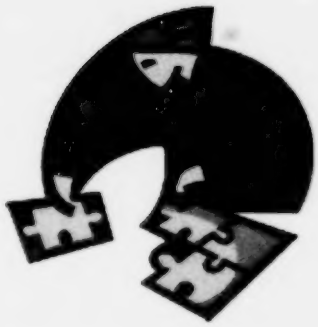
Purpose

This report presents a high-level assessment of MCI Phase 1 based on factual information submitted by departments and interviews and discussions with key players in the process of MCI Phase 1 implementation.

Limitations

There has been no third party validation of results, as would be the case in a formal evaluation process. The assessment reflects qualitative judgments and opinions from pilot departments and the contextual background of the activities and results achieved by them. It is informed by the wisdom, experience, insights and learnings of senior managers participating in MCI Phase 1, with the view to assisting the departments and agencies who are now coming on stream in Phase 2.

Context



The Modern Comptrollership Initiative began in 1997 with publication of the *Report of the Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*, which presented the recommendations of a joint public- and private-sector panel of experts. In response to the report, the Comptrollership Modernization Office (CMO) was created within the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS). CMO's mandate is to support comptrollership modernization throughout the Government of Canada.

Modern comptrollership is one of six priorities of the government's modern management agenda. (The other five priorities are: Citizen-centred Service Delivery; Government of Canada On-line; Improved Reporting to Parliament; Program Integrity; and Development of an Exemplary Workplace.) Taken together, successful implementation of the modern management agenda will make the government more transparent, accountable, fiscally responsible, results-oriented and responsive to the needs of all Canadians.

The *Report of the Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada* identified four key elements of Modern Comptrollership:

- ***Integrated Performance Information*** that combines financial and operations data to support decision making and reporting.
- ***Risk Management*** that is integrated into planning, decision making and monitoring.
- The development, operation and maintenance of ***Control Systems*** that include rigorous stewardship.
- ***Shared Ethics and Values*** in an open, values-driven and results-oriented environment.

The following elements were introduced subsequent to the Panel Report:

- ***Strategic Leadership*** – sustained commitment, integration and balance with other management fundamentals.
- ***Motivated People*** – competent people, continuous learning, assessment and incentives.
- ***Accountability*** – visibility, reporting and transparency that will result in increased public confidence in government.

The vision of comptrollership must connect to key management responsibilities and governance interests, and emphasize results along with the processes to enable results. Success can be thought of in a similar vein – in terms of the impact of successful modernization of comptrollership on management and governance.

In these terms, the federal government will have successfully modernized comptrollership when:

- Risk management, performance information and reporting, ethics, control, and asset management and protection are rooted and thriving in the public service management culture.
- Rigorously prepared, complete and relevant financial and non-financial performance information is provided to decision-makers and is accepted by them as credible.
- Meaningful problem-solving support is given in the context of human, financial and capital resource acquisition and management, planning and accountability.
- There is a strong capacity to use the above type of information effectively in decision-making.

Modern Comptrollership goes beyond traditional comptrollership, which focuses primarily on financial information. It supports the effective stewardship of resources of all types throughout the federal government, with greater attention to results for Canadians. It is about renewed management practices and the integration of financial and non-financial performance information. It focuses on sound resource management and rigorous stewardship, effective decision making and improved risk management, and shared ethical practices and values. Modern Comptrollership practices touch every management activity.

Modern Comptrollership makes the comptrollership function every manager's responsibility. It is about working smarter for better results for Canadians: better decisions, better policies and better service.

Consultation Results

Context

The departments and agencies participating in MCI Phase 1 were requested to complete a questionnaire on factual information about the activities and expenditures undertaken during the implementation of Modern Comptrollership. The reader is advised to consider the following key highlights of the results of these questionnaires. See Annex A for a complete presentation of the findings.

- Departments and agencies joined the MCI over three years, and therefore have varying levels of experience and integration of MCI throughout the organization.
- Fourteen of 15 pilot departments/agencies completed and returned the questionnaire as of September 12, 2001.
- Each department/agency reported undergoing significant change during the implementation period in areas of senior management, program priorities, organization restructuring and crisis response.
- $10.1 million was allocated for Phase 1 from 1998-1999 through 2001-2002. Expenditures were $33.2 million.
- Capacity checks were conducted by 13 organizations using the KPMG model and one organization used the Auditor General model (FMCM).
- Capacity checks revealed the following common weakness: shared values and ethics, risk management, and integrated performance information.
- Capacity checks revealed the following common strengths: strategic leadership, rigorous stewardship, motivated people, and accountability.
- Nine of 14 departments/agencies have an approved Action Plan in place to respond to the findings of their capacity check, four organizations have a plan in development, and one has targeted three areas for immediate efforts.
- Ten of 14 departments/agencies are conducting demonstration projects, the most common being an HR Capacity Check. Other projects relate to risk management, activity-based costing, values and ethics and management control frameworks.
- The departments/agencies have made use of a range of communications activities to inform and seek feedback regarding modern comptrollership.
- The departments/agencies, in the main, have structured their Modern Comptrollership offices within Corporate Services.

CONSULTATION OBSERVATIONS, LESSONS LEARNED & RECOMMENDATIONS

Consultations (including interviews and a Special Working Session with Directors General or their spokesperson), with Deputy Ministers and Assistant Deputy Ministers of departments and agencies participating in Phase 1 of the Modern Comptrollership Initiative were undertaken by Intersol's Dan Normandeau, Brian Strom and Grant Wilson from late August to early September 2001. The following presents the key observations, lessons learned and recommendations which emerged during the consultations.

Results, Achievements and Improvements

In the departments and agencies participating in Phase 1, the implementation of MCI has seen management issues share the focus and attention on policy and program issues. Management principles, practices, issues and concerns are being discussed by managers. In these departments, there is a better understanding of the interrelation between policy and management. MCI has raised a pervasive sense of consciousness to the importance of sound management practices in the support of departmental policy and objectives aimed at creating results for Canadians.

MCI has focussed managers on risk management and risk assessment, performance measurement and reporting, accountability issues, priority setting, stewardship, tools and enablers. It has pushed managers to take time to discuss people management issues. It has thrust managers into discussion about the integration and importance of values and ethics in the Public Service, and overall considerable progress has been made. Overall, MCI has helped these departments to diversify from mostly policy development and policy capacity to now include the development of a management capacity.

MCI has facilitated this heightened awareness of modern comptrollership in the context of modern management by providing a framework for the other initiatives related to the modernization of the Public Service (*Results for Canadians*). MCI provided the framework that enabled some participating departments to move from a process mode to more of a results mode, to integrate other management renewal initiatives and to strengthen management activities such as contract management, performance management and integrated risk management.

Results, Achievements and Improvements

MCI has provided structures and fora to build connections across departments for the exchange of experiences about common management challenges and issues. This has resulted in greater involvement within departments and across departments. Decision making considers impacts across departments: how is what I am doing affecting other departments? There are improved interrelationships among senior managers as more sharing and exchanging is taking place now than every before. Managers are sharing information and experiences and learning from one another about best practices and lessons learned, especially in key modern comptrollership areas such as managing performance, linking performance to results, and developing accountability accords.

MCI has led participating departments to launch a number of activities in one or more of the key comptrollership areas, such as managing performance information, risk management, stewardship, ethics and values, strategic leadership, accountability and continuous learning initiatives. Activities varied depending on the need of individual departments and on their level of implementation of MCI.

Specific advances have been made by undertaking capacity checks, putting action plans in place, and moving forward on improvements to contract management, performance management and risk assessment. Generally, MCI Phase 1 implementation, by providing a framework and a focus for renewal and modernization of management practices, has resulted in much more meaningful outcomes for departments that entered the process with particular challenges that needed to be addressed and the highest awareness of the need for change.

Greater success was achieved in those departments where leadership and commitment toward modern comptrollership were clearly demonstrated. Visible senior management engagement makes a tremendous difference in the level of support, understanding, and progress. Commitment must be demonstrated and supported by action. One of the key mechanisms for demonstrating commitment are senior management accountability accords – starting at the deputy level, modern comptrollership responsibilities need to be built into performance agreements.

While many departments are committed to moving MCI throughout their management ranks, it has not yet reached all managers. However, MCI remains a priority for each involved department.

Modern comptrollership is constantly evolving, and building awareness about how to better manage resources to achieve results is an ongoing process. By providing an enabling framework, MCI has enhanced the strategic planning capacity of managers, provided a focus for future direction, and it has led to improved monitoring in an environment that is more able to respond to changing demands and priorities.

Governance and Accountability

Those departments that introduced a governance framework to guide and implement MCI considered that they were able to demonstrate further progress than those that did not. A governance framework for the initiative, which includes a Modern Comptrollership Office (MCO) and a senior level steering group, afforded the department with the opportunity to share accountability and responsibility and it increased the number of knowledgeable stakeholders in the department. Those departments without a governance structure in place had more difficulty with the introduction of action plans and other follow-up activities.

Departmental MCOs helped build a sense of shared commitment to the modern comptrollership practices and principles. They brought people together in organizations such as committees and working groups and facilitated focus on key management issues and increased progress by enabling more efficient and effective decision making.

The core function of an MCO is to provide leadership and support in the building of a modern comptrollership capacity by creating opportunities for learning and by providing mechanisms for exchanging information and leveraging inter-organizational synergies. The MCO also helps build awareness for modern management practices and maintains a high profile for the modern comptrollership initiative in the organization.

The job of creating modern comptrollership capacity is not complete in all participating departments, and capacity building will continue through the MCO. Where departments are folding the MCO into operations, they will have to find other ways to keep the initiative in the forefront and to facilitate modern comptrollership training.

The departments that are progressing the most on the implementation of modern comptrollership have obtained buy-in and commitment, and there has been a real difference in those departments where MCI has been integrated into their accountability accords. By clearly connecting modern comptrollership to performance agreements, attention and commitment are focussed on modern management practices and principles at both high and day-to-day operational levels.

Linking modern comptrollership with accountability also emphasizes the need for appropriate types of people with the appropriate training, skills, competencies and personal attributes necessary to deliver results for Canadians.

Capacity Check Process

Phase 1 pilot departments recognize the capacity check process as a useful tool for analyzing effectiveness and results and for providing a point of departure for MCI. The capacity check provides a framework for looking at how an organization functions – how it does its business in a modern comptrollership context. The capacity check also initiates departmental dialogue and provides a common language to enable effective discussions.

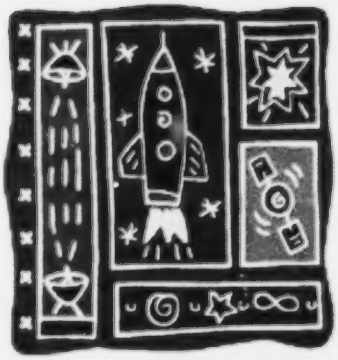
It is important for participating departments to become knowledgeable about what the capacity check might be looking at and why it is part of modern comptrollership. While the capacity check is seen to be more complex and challenging for smaller organizations, all departments agreed that it is an important and necessary exercise before moving forward with MCI.

Capacity checks in Phase 1 have taken too long to complete. To be effective, they should be done more quickly or, as some departments found, the reality changes. The purpose is to gain an awareness, identify elements of relative strengths and weaknesses, and provide a snapshot of where the department is, as it moves toward the adoption of modern comptrollership principles, mechanisms and practices.

It would be in the interest of the Treasury Board Secretariat and participating departments and agencies to work more closely with the Auditor General to develop an intelligent crosswalk between the OAG's FMCM model and the capacity assessment methodology. It would be based on common principles and elements and would be suitable for universal use throughout the Public Service. The model could be used as a tool by the Auditor General in the conduct of audits and would enable departments to take a similar and consistent approach in developing and managing departmental management agendas. Without one common model, departments will continue to be confused and, although they will be pressed into compliance by the AG, continue to create situations that encourage inefficiencies and passive compliance with the MCI framework.

Capacity checks should continue to be conducted by a third party because departments seem to be more willing to share information with an outside contractor than with internal representatives. However, the contractor must be well informed and briefed on all aspects of the organization and current situations. In addition, third party assessors must be fully trained in the use and administration of the capacity check instrument. They should know why certain things are being measured, why they are an integral part of modern comptrollership. They should be able to share this knowledge with the department and relate these concepts in terms of day-to-day operational management issues. Better awareness and understanding by all involved will lead to better results at the assessment and action planning phase.

Launching MCI



Departments were confused with what modern comptrollership really meant and how it would enable them to address their policy and management challenges. Many departments did not adequately link MCI with their business objectives. When those linkages were clear, departments became engaged more readily. Those departments that were unable to build a solid understanding and acceptance of the benefits of modern comptrollership met with resistance as people did not feel it was important to their operations.

The fundamentals, the reasons for the initiative, the processes and progressions, the implications for departments, agencies and the government as a whole, have to be communicated effectively. The concept of MCI must be meaningful to be accepted and embraced: how will modern comptrollership help me do my management job?

The initiative could have benefited from some well-articulated, focussed social marketing and promotion of the benefits of what the departments could gain and the value of capacity checks. The introduction of MC into a department must be accompanied by a strong communications plan that relates modern comptrollership in meaningful and relevant ways and ties it to departmental goals and business effectiveness.

Challenges and Obstacles

There was a lack of understanding of modern comptrollership. The term itself was a disabler and a source of initial confusion. In some departments this has given way to acceptance of "modern comptrollership" as a brand, and these departments have drawn from modern comptrollership as the basis of modern management and adapted it to meet their own needs.

Ongoing change and change initiatives have led to a psyche of "TBS initiative fatigue" and saturation, which is often accompanied by cynicism. Workload and capacity issues also raise concern and resistance: when do I have time to do my job? Is there the capacity to implement the action plan? There was an inability to demonstrate to managers how modern comptrollership would help them do their jobs.

Many of the modernization initiatives underway across government, including MCI, call for additions to management performance and accountability accords, and resistance is emerging in the HR Community. There needs to be clear linkages drawn between MCI and HR reform, and between MCI and the other modernization initiatives that are also becoming elements built into performance agreements.

A lack of linkages to other initiatives and departmental business objectives and not providing a clear sense of the benefits and gains in terms of business priorities also leads to resistance and insouciance.

There was a lack of visible senior management support and leadership in some departments. Demonstrated commitment from senior executives is crucial for broad-based departmental acceptance of modern comptrollership and has seen departments realize clear benefits.

There was a lack of adequate funding to build sufficient understanding of the concepts and their implications and to develop and implement training/learning programs. Many departments indicated that additional funds would have been useful, and Phase 2 MCI will need to be well resourced.

In some departments, there was a lack of a consistent focus and ongoing forward movement, which led to reduced momentum.

Action Plans

A number of departments developed action plans which lacked clear time frames, concrete results, roles and responsibilities for specific items, accountability, and milestones. Many were more general statements of intent rather than action plans. Most lacked a connectedness with departmental business objectives. Also, some lacked clear linkages to the results of the capacity checks.

To be meaningful and effective, action plans must relate to the capacity check and to the elements of modern comptrollership. Action plans must have a clear set of priorities, real time frames, clear accountabilities, and be appropriately resourced if they are to truly make a difference and enable an organization to build a solid capacity.

Enablers and Incentives

A well-resourced modern comptrollership secretariat (i.e. MCO) to coordinate departmental efforts is an essential element for successful modern comptrollership implementation. Adequate funding also serves to demonstrate commitment to the initiative.

Commitment must also be demonstrated by the actions and efforts of the senior management team. Visible leadership and support for modern comptrollership activities, principles and practices must start at the Deputy Minister level and permeate the executive ranks.

Sound comptrollership practices must be embedded into every management activity, and adherence to the practices, principles, ethics and values associated with modern comptrollership must be part of management performance accords. The departments and agencies participating in Phase 1 are looking at linking MCI into their performance accords, and some of these organizations have made significant progress in this area. Senior management must lead by example: the integration of performance information most effectively begins at the Deputy Minister level and then cascades down through the EX and managers' ranks. Inclusion of modern comptrollership elements in senior management performance contracts sends a clear message of commitment to and the importance of the initiative.

Departments would benefit from a learning model that is financially affordable and responsive to their needs and which promotes the development of a continuous learning environment. The model should include a strong and well-resourced accessible learning strategy which builds capacity in departments and raises awareness at all levels. It should also clearly emphasize that modern comptrollership lies at the heart of the accountability of all managers – and thus goes beyond the corporate and finance groups. This learning model could be built centrally with departments sharing in their benefits.

MCI could benefit from a more holistic approach to capacity building by including such things as individual support mechanisms, learning partners, coaches, mentoring programs, and by providing opportunities for developmental assignments to enable managers to benefit from corporate exchanges. The development of communities of practice should also be pursued through the provision of activities such as team coaching conferences, leadership forums, structured learning events such as conferences, benchmarking tours, and lunch and learn discussion sessions.

A communication strategy to clearly relay messages throughout the organization is another important and beneficial tool. Again, centrally co-developed and sponsored tool kits would go a long way to contribute to increased progress.

TBS'S ROLE IN PHASE 2

Treasury Board Secretariat (MCO) must continue to play a high-profile leadership role as MCI rolls out across the federal government, but it must transform itself into the role of facilitator and propagator of good modern management and comptrollership practices. It should package the lessons learned from the pilot phase into aids, proven strategies and best practices for the Phase 2 departments and agencies. United, consistent effort and leadership – staying the course, keeping on track, moving forward – will maintain and build momentum for MCI.

TBS would be advantaged by leading by example – it must demonstrate its own modern management and modern comptrollership approaches to facilitate the building of a modern Public Service. The current vast array of comptrollership policies within TBS should be examined, rationalized and brought under a comprehensive initiative that would clearly and truly demonstrate the "modernization" of TBS operational and policy practices.

TBS'S ROLE IN PHASE 2

TBS's leadership role includes providing the ongoing communication of modern comptrollership practices and principles. Communication efforts will assist in building awareness, understanding and broad-based acceptance of modern comptrollership as more departments and agencies implement MCI. TBS should take a collaborative, rather than prescriptive, approach to communication and awareness building. It will be important to develop new and innovative ways to create understanding and commitment across departments and agencies, as well as to draw on existing organizations and technologies to deliver information and provide opportunities for the sharing of experiences amongst managers.

An important aspect of the MCI communications strategy will be to clearly link modern comptrollership and other government-wide management initiatives. TBS needs to constantly provide clear indication of where MCI fits into government priorities. It would be to TBS's advantage to create an environment in which modern comptrollership is the lens through which all management practices and policies are viewed. Modern comptrollership must be positioned as the foundation of modern management practices in every department, and the responsibility of every manager.

TBS should ensure that modern comptrollership is on the agenda of all management conferences and learning sessions, at both the Public Service level and departmental level. These events will also provide an opportunity to visibly highlight TBS's leadership role and commitment to modern comptrollership.

TBS will also have a key role in disseminating results of MCI Phase 1 and departmental demonstration projects. TBS's role should be one of facilitator, enabler and advisor on best practices and lessons learned. New structures and mechanisms to facilitate the sharing of information as departments and agencies come on board should be created and maintained. TBS should position itself as the source of information and advice on modern comptrollership, but also continuously leverage on the knowledge and experience of departments and agencies who could credibly share their wares.

TBS should work closely with other central agencies to ensure that the principles of modern comptrollership are reflected in management competency profiles at all management levels in the Public Service. TBS and the central agencies must also work together to ensure that accountability agreements are developed based on mutually agreed outcomes that clearly connect modern comptrollership practices to performance results. A government-wide reporting regime on management performance – departmental performance "report cards" – would enable consistent monitoring of progress on modern comptrollership across the Public Service.

TBS needs to continue to provide seed money for those departments that meet the development criteria for MCI. When TBS provides departments with seed funding, the modern comptrollership principle for accountability should be applied – departments should demonstrate the results of the investment they have received in meaningful reports. TBS should also ensure that demonstration projects be funded based on a criterion of transferability – demonstration projects must benefit the implementing department and provide relevant knowledge for other organizations in the Public Service. In addition, departments should be invited to share information, knowledge and practices with others in return for modern comptrollership investment.

The reporting process regarding TBS modern comptrollership investment needs to be meaningful, with clear objectives and the provision for follow-up. The process should not be complex or burdensome on participating organizations.

Exposure to Risks

As the MCI enters Phase 2, there is still a pervasive unease and misunderstanding regarding modern comptrollership. There is a risk that modern comptrollership is no longer seen as important, that it is losing momentum and being lost in the proliferation of TBS initiatives and emerging priorities. TBS should constantly provide direction as to where MCI fits in with the myriad of competing priorities coming from "the centre."

TBS must take action to broadly relay the results of Phase 1 and its investment in modern comptrollership in meaningful ways that demonstrate the benefits and gains of MCI to departments, to the Public Service as a whole, and to Canadians. A roster of activities from general awareness building exercises to specific initiatives along with best practices and lessons learned from the Phase 1 pilot departments should be developed and widely distributed to promote the achievements that have been realized to date.

TBS should leverage on the launch of Phase 2 by reconfirming modern comptrollership as the foundation of sound management principles and practices. TBS should seize the opportunity to clearly promote the relevance of modern comptrollership to improved service to Canadians, improved development of employees, and improved management information. TBS must ensure that modern comptrollership priorities are fully addressed and built into departmental management agendas.

There is a risk that as attention moves to Phase 2, the continuing implementation efforts of the departments participating in Phase 1 will no longer receive the support and commitment needed. MCI is a long-term initiative – and support and focus needs to be maintained all along the "seven-year journey" – as pointed out in the Panel Report.

Another risk connected to the long-term characteristics of the initiative is instability and turnover within TBS itself. TBS needs to facilitate mechanisms to increase capacity to ensure coherence, stability, consistency, continuity and cohesiveness. TBS capacity building is also required to help build the communities of practice across government departments that are a key element of modern management practices.

CONCLUSION

Phase 1 has paid a number of important dividends for participating departments and agencies. For Phase 2 to be successful, careful attention needs to be given to the lessons learned, experiences and best practices of the Phase 1 pilot departments and agencies. MCI will continue to require TBS leadership, energy, priority and funding if the longer term and lasting improvements afforded by modern comptrollership are to be enjoyed.

INITIATIVE DE MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÖLEUR

ÉVALUATION DE LA PHASE PILOTE

À
Écrit par Intersol Consulting Associates Ltd.
pour
le Secrétariat du Conseil du Trésor

octobre 2001

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire **1**
- Convergence vers les ministères pilotes 1
- Convergence vers le Secrétariat du Conseil du Trésor 3

Évaluation de la phase 1 ..... **4**
- Introduction, objet et limites 4
- Contexte 5
- Résultats de la consultation 7

Observations, leçons apprises et recommandations issues de la consultation **8**
- Résultats, réalisations et améliorations 8
- Gouvernance et responsabilité 10
- Processus de vérification de la capacité 11
- Lancement de l'IMFC 12
- Défis et obstacles 12
- Plans d'action 13
- Éléments habilitants et facteurs incitatifs 13

Rôle du SCT dans la phase 2 ..... **15**
- Exposition aux risques 16

Conclusion **17**

Réunion animée et rapport rédigé par Intersol Consulting Associates Ltd.
INTERSOL

Introduction

Ce rapport présente une évaluation de haut niveau de la phase 1 de l'IMFC fondée sur les données factuelles soumises par les ministères lors d'entrevues et de discussions avec les principaux intervenants dans le processus de mise en oeuvre de la phase 1 de l'IMFC.

Convergence vers les ministères pilotes

Les principes et pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur ont eu un impact sur les ministères et organismes qui ont participé à la phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (IMFC), du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont amené les gestionnaires à un autre niveau de sensibilisation et d'attention aux principes et aux pratiques modernes de gestion.

En disposant d'un cadre permettant de passer du mode « processus » à un mode davantage axé sur les « résultats », l'IMFC a orienté les gestionnaires vers la gestion et l'évaluation du risque; la mesure et les rapports du rendement; les questions de responsabilité; l'établissement des priorités; la gérance; les outils et les facteurs habilitants; les valeurs et l'éthique; ainsi que l'intégration de la modernisation de la fonction de contrôleur aux autres initiatives liées à la modernisation de la fonction publique (*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*).

L'évaluation des ministères pilotes a produit les principaux résultats suivants :

- Les ministères étaient en mesure de progresser davantage quand :
  - Ils bénéficiaient d'un appui sans réserve de leurs cadres supérieurs.
  - La modernisation de la fonction de contrôleur était jugée suffisamment prioritaire pour justifier les ressources affectées et le temps consacré par les cadres.

- L'évaluation de la capacité ne semblait poser aucun problème particulier.

- Les plans d'action ne stipulent pas les responsabilités avec suffisamment de précision, ce qui peut poser un problème lorsqu'on tente d'assurer le suivi des progrès réalisés ou d'évaluer le rendement des initiatives dont les objectifs et les échéances n'ont pas été clairement établis.

- Un certain nombre de ministères partageaient les faiblesses suivantes :
  - Des valeurs et une éthique communes.
  - Des pratiques et des cadres solides de gestion du risque.
  - De l'information intégrée sur le rendement.

- Certains ministères partageaient les forces suivantes :
  - Leadership stratégique.
  - Gérance rigoureuse.
  - Gens motivés.
  - Responsabilisation distincte.

- Dix des ministères pilotes mènent des projets expérimentaux, le plus répandu étant l'évaluation de la capacité en RH.

- Des problèmes de gestion commencent à émerger de manière plus évidente et viennent s'ajouter aux problèmes de politiques et de programmes. Cette situation découle de l'importance accordée aux pratiques de gestion qui appuient les objectifs des politiques ministérielles.

- Les ministères pilotes se situent à divers points du continuum des progrès réalisés. Cependant, on pourrait formuler les observations suivantes sur les éléments clés de la modernisation de la fonction de contrôleur :

  - L'IMFC a sensibilisé davantage les ministères à l'importance des contrôles financiers et autres. Les ministères ont réalisé des avancées considérables en commençant à constituer l'infrastructure d'information nécessaire à cette fin. Il faudrait investir davantage pour réaliser d'autres progrès.

  - Des systèmes de contrôle commencent à émerger. Cependant, même l'IMFC et l'injection de fonds incitatifs n'ont pas suffi pour constater des progrès importants. On réalisera peut-être davantage de progrès lorsque les ministères commenceront à mettre leurs systèmes en commun, notamment au niveau de leur conception et de leur élaboration, de leur actualisation et de leurs coûts.

  - Établir une communauté de pratique au sein des ministères n'a pas occasionné de progrès considérables au-delà de la communauté du contrôleur et il reste des progrès à réaliser avant que les communautés plus larges des cadres de direction et des gestionnaires aient une compréhension complète des principes et des objectifs de modernisation de la fonction de contrôleur à titre de fondement souhaitable de saines pratiques de gestion dans leur ministère.

  - L'IMFC a aidé les gestionnaires à se concentrer sur la gestion et l'évaluation du risque. Certains ministères n'auraient peut-être pas mis en place leur propre cadre n'eût été de l'IMFC.

  - L'IMFC a rehaussé la visibilité des valeurs et de l'éthique. Certains ministères ont obtenu un faible pointage sur le plan des valeurs et de l'éthique. Cependant, bon nombre de ministères ont entrepris des dialogues importants au sujet des travaux de John Tait et sont en train de mettre en place des environnements de travail éthiques dans leurs organisations fondées sur des valeurs.

En conclusion, l'IMFC a fait une différence dans les ministères pilotes, mais que, comme l'a souligné le groupe de travail original, il faudra quelques années de plus pour déterminer la véritable différence et son importance à long terme.

Convergence vers le Secrétariat du Conseil du Trésor

Au moment où l'IMFC passe à la phase 2 (la mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'ensemble du gouvernement fédéral), le SCT aurait avantage à montrer l'exemple. Il doit illustrer ses propres approches modernes de la gestion et de la fonction de contrôleur en mettant en évidence la « modernisation » des pratiques opérationnelles et de politique du SCT. Le SCT doit faciliter l'application de mécanismes en vue d'améliorer sa propre capacité d'assurer la stabilité, la cohérence et la continuité au fur et à mesure des progrès à long terme de cette initiative et pour contribuer à établir les communautés de pratique dans l'ensemble des ministères qui représentent un élément clé des pratiques de gestion contemporaines.

Le SCT doit continuer d'assumer un rôle de leadership très en vue en faisant la promotion de la connaissance et de la compréhension des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur, en élaborant des façons nouvelles et innovatrices de créer un engagement chez les ministères et les organismes, et en s'inspirant des organisations existantes et des technologies pour fournir de l'information et des occasions de partager des expériences entre gestionnaires. Il doit se positionner comme la source d'information et de conseils sur la modernisation de la fonction de contrôleur, en s'inspirant constamment des connaissances et de l'expérience des ministères et organismes qui pourraient partager leurs acquis de façon crédible.

Le SCT doit établir un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les autres initiatives et priorités de gestion qui s'appliquent à la grandeur du gouvernement. Il doit collaborer étroitement avec les autres organismes centraux pour s'assurer que les principes de modernisation de la fonction de contrôleur sont reflétés dans les profils de compétence en gestion à tous les niveaux de gestion de la fonction publique, et pour s'assurer que les accords de responsabilité sont élaborés en fonction de résultats mutuellement convenus qui établissent des liens manifestes entre les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur et les résultats du rendement.

Le SCT doit également prendre des mesures pour communiquer largement les résultats de la phase 1 et son investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur en faisant valoir les avantages et les gains de l'IMFC pour les ministères, l'ensemble de la fonction publique et les Canadiens. Il doit tirer profit du lancement de la phase 2 en confirmant la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de saines pratiques et principes de gestion.

Dans l'ensemble, la phase 1 a rapporté beaucoup de dividendes importants aux ministères et organismes participants, mais le SCT doit continuer de faire preuve de leadership, d'investir de l'énergie et des fonds dans l'IMFC et de la traiter comme une priorité pour qu'il soit possible de profiter des améliorations durables et à long terme de la modernisation de la fonction de contrôleur.

Introduction

La phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (IMFC) a été mise en oeuvre en réaction au *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. La modernisation de la fonction de contrôleur constitue essentiellement une réforme de la gestion qui implique des changements à la mentalité de la gestion et à la culture ministérielle, en particulier dans les domaines de la saine gestion des ressources et de la prise de décisions efficace.

D'avril 1998 au 31 mars 2001, l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a été instaurée dans quinze organisations gouvernementales (treize ministères et deux organismes) dans le cadre de programmes pilotes. Cinq organisations ont implanté l'initiative en 1998-1999, six l'ont fait au début de 1999-2000, et les quatre dernières se sont jointes au processus vers la fin de 1999-2000. La phase 2 instaurera la modernisation de la fonction de contrôleur dans tous les ministères et organismes fédéraux sur trois ans. Les expériences des ministères pilotes et les leçons qu'ils ont apprises seront très profitables au niveau de la mise en oeuvre de l'IMFC dans l'ensemble du gouvernement.

Dans le cadre de cette évaluation, les principaux leaders et responsables de la mise en oeuvre de l'IMFC ont participé aux entrevues, rempli des questionnaires et discuté de leurs expériences afin de fournir des observations et de l'information concernant les répercussions des activités entreprises par les ministères pilotes.

Objet

Ce rapport présente une évaluation de haut niveau de la phase 1 de l'IMFC fondée sur les données factuelles soumises par les ministères lors d'entrevues et de discussions avec les principaux intervenants dans le processus de mise en oeuvre de la phase 1 de l'IMFC.

Limites

Aucun tiers n'a validé les résultats, comme ce serait le cas dans le contexte d'un processus d'évaluation formel. L'évaluation reflète les jugements qualitatifs et les opinions des ministères pilotes ainsi que le contexte des activités et des résultats obtenus. Elle bénéficie de la sagesse, de l'expérience, des réflexions et des apprentissages des cadres supérieurs qui participent à la phase 1 de l'IMFC, en vue d'aider les ministères et organismes qui se joignent maintenant à la phase 2.

CONTEXTE

L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a débuté en 1997 par la publication du *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*, qui présentait les recommandations d'un groupe mixte d'experts du secteur public et de l'entreprise privée. En réaction au rapport, le Bureau de modernisation de la fonction de contrôleur (BMFC) a été créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Le BMFC a pour mandat d'appuyer la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

La modernisation de la fonction de contrôleur constitue une des six priorités du programme de modernisation de la gestion du gouvernement. (Les cinq autres priorités sont : la prestation de services axés sur les citoyens, le Gouvernement en direct, l'amélioration des rapports au Parlement, l'intégrité des programmes et la mise en place d'un milieu de travail exemplaire.) La mise en oeuvre réussie du programme de modernisation de la gestion rendra le gouvernement plus transparent, redevable, fiscalement responsable, axé sur les résultats et sensible aux besoins de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

Le *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada* a relevé quatre éléments clés de la modernisation de la fonction de contrôleur :

- ***L'information intégrée sur le rendement***, qui combine des données financières et sur les opérations pour appuyer la prise de décisions et les rapports.
- ***La gestion du risque***, qui est intégrée à la planification, à la prise de décisions et au suivi.
- L'élaboration, le fonctionnement et l'actualisation de ***systèmes de contrôle*** qui comprennent une gérance rigoureuse.
- ***Une éthique et des valeurs communes*** dans un environnement ouvert, guidé par des valeurs et axé sur les résultats.

Les éléments suivants ont été présentés à la suite du Rapport du Groupe de travail :

- ***Leadership stratégique*** – un engagement soutenu, de l'intégration et un équilibre par rapport aux éléments fondamentaux de la gestion.
- ***Des gens motivés*** – un personnel compétent, un apprentissage continu, une évaluation et des facteurs incitatifs.
- ***Responsabilité*** – de la visibilité, des rapports et de la transparence qui se traduiront par une confiance accrue du public à l'égard du gouvernement.

La vision de la fonction de contrôleur doit être liée aux principales responsabilités de gestion et aux intérêts en matière de gouvernance, et faire ressortir les résultats ainsi que les processus d'application des résultats. Le succès peut être perçu de la même manière, c'est-à-dire en termes de répercussions de la modernisation réussie de la fonction de contrôleur sur la gestion et la gouvernance.

En ces termes, le gouvernement fédéral sera parvenu à moderniser la fonction de contrôleur :

- Lorsque la gestion des risques, les données et les rapports sur le rendement, l'éthique, le contrôle, ainsi que la gestion et la protection des éléments d'actif seront implantés dans la culture de gestion de la fonction publique et s'y développeront.

- Quand de l'information sur le rendement financier et autre rigoureusement préparée, complète et pertinente sera fournie aux décideurs et qu'ils la reconnaîtront comme digne de foi.
- Lorsqu'un soutien significatif à la résolution de problèmes aura été consenti dans le contexte de l'acquisition, de la gestion, de la planification et de la responsabilité des ressources humaines, financières et en capital.
- Lorsqu'il existera une solide capacité d'utiliser efficacement le genre d'information mentionné ci-dessus dans la prise de décisions.

La modernisation de la fonction de contrôleur va au-delà de la fonction de contrôleur traditionnelle, qui est essentiellement centrée sur l'information financière. Elle soutient la gérance efficace de ressources en tous genres dans toute l'administration fédérale, en portant davantage attention aux résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Elle touche le renouvellement des pratiques de gestion et l'intégration des données de rendement financier et autre. Elle est centrée sur une saine gestion des ressources, une gérance rigoureuse, une prise de décisions efficace, une gestion des risques améliorée ainsi que la mise en commun des pratiques et des valeurs éthiques. Les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur touchent chacune des activités de gestion.

La modernisation de la fonction de contrôleur incombe à tous les gestionnaires. Elle vise à travailler plus judicieusement afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : de meilleures décisions, de meilleures politiques et un service amélioré.

Résultats de la consultation

Contexte

Les ministères et les organismes qui participent à la phase 1 de l'IMFC ont été priés de remplir un questionnaire sur les activités et les dépenses de mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur. Le lecteur devrait tenir compte des principaux résultats de ces questionnaires. Voir l'annexe A pour une présentation complète des constatations.

- Les ministères et les organismes ayant adhéré à l'IMFC sur une période de trois ans, ils font état de divers niveaux d'expérience et d'intégration.
- Quatorze des 15 ministères et organismes pilotes avaient rempli et renvoyé le questionnaire au 12 septembre 2001.
- Chaque ministère/organisme a rapporté avoir effectué des modifications considérables au cours de la période de mise en oeuvre dans les secteurs de la haute direction, des priorités rattachées aux programmes, de la restructuration de l'organisation et des interventions d'urgence.
- Quelque 10,1 millions de dollars ont été affectés à la phase 1 entre 1998-1999 et 2001-2002. Les dépenses s'élevaient à 33,2 millions de dollars.
- De l'évaluation de la capacité a été réalisée par 13 organisations au moyen du modèle de KPMG; une organisation s'est servie du modèle du vérificateur général (MCGF).
- L'évaluation de la capacité a révélé les faiblesses communes suivantes : les valeurs et l'éthique communes, la gestion du risque et l'information intégrée sur le rendement.
- L'évaluation de la capacité a révélé les forces communes suivantes : un leadership stratégique, une gérance rigoureuse, un personnel motivé et la reddition de comptes.
- Neuf des 14 ministères et organismes disposent d'un plan d'action approuvé mis en place en réponse aux constatations de l'évaluation de leur capacité, quatre organisations ont un plan d'action en cours d'élaboration, et une a ciblé trois secteurs dans lesquels des mesures immédiates doivent être prises.
- Dix des 14 ministères et organismes conduisent des projets expérimentaux, le plus répandu étant l'évaluation de la capacité en RH. Les autres projets ont trait à la gestion des risques, à la méthode des coûts par activités, aux valeurs et à l'éthique et aux cadres de contrôle de la gestion.
- Les ministères et organismes ont eu recours à toute une gamme d'activités de communications pour fournir de l'information concernant la modernisation de la fonction de contrôleur et solliciter les réactions des intéressés.
- En général, les ministères et organismes ont rattaché leurs bureaux de modernisation de la fonction de contrôleur aux services intégrés.

OBSERVATIONS, LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS ISSUES DE LA CONSULTATION

Des consultations (y compris des entrevues et une séance de travail spéciale avec des directeurs généraux ou leur porte-parole), des sous-ministres et des sous-ministres adjoints des ministères et organismes qui participent à la phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur ont été entreprises par Dan Normandeau, Brian Strom et Grant Wilson, de la société Intersol, de la fin d'août au début de septembre 2001. Voici les principales observations, les leçons apprises et les recommandations issues des consultations.

Résultats, réalisations et améliorations

Au sein des ministères et organismes qui participent à la phase 1, la mise en oeuvre de l'IMFC a vu les problèmes de gestion retenir l'attention au même titre que les questions liées aux politiques et aux programmes. Les principes, les pratiques, les préoccupations et les problèmes en matière de gestion font l'objet de discussions entre les gestionnaires. Dans ces ministères, on comprend mieux l'interrelation entre les politiques et la gestion. L'IMFC a bien sensibilisé les intéressés à l'importance de saines pratiques de gestion à l'appui de la politique et des objectifs ministériels visant à produire des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

L'IMFC a orienté les gestionnaires vers la gestion et l'évaluation des risques, la mesure du rendement et les rapports connexes, les questions de responsabilité, l'établissement des priorités, la gérance, les outils et les facteurs habilitants. Elle a poussé les gestionnaires à prendre le temps de discuter des problèmes de gestion des ressources humaines. Elle les a fortement incités à discuter de l'intégration et de l'importance des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique et des progrès considérables réalisés dans l'ensemble. En règle générale, l'IMFC a aidé ces ministères à se diversifier en intégrant une capacité de gestion à leurs services d'élaboration de politiques.

L'IMFC a facilité cette sensibilisation accrue à la modernisation de la fonction de contrôleur dans le contexte de la gestion moderne en fournissant un cadre pour les autres initiatives liées à la modernisation de la fonction publique (*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*). L'IMFC a fourni le cadre ayant habilité certains ministères participants à passer d'un mode axé sur les « processus » à un mode davantage centré sur les « résultats », à intégrer d'autres initiatives de renouveau de la gestion et à renforcer des activités de gestion comme la gestion des contrats, la gestion du rendement et la gestion des risques intégrée.

L'IMFC a prévu des structures et des tribunes pour établir des liens entre ministères en vue de l'échange d'expériences sur les défis et les problèmes communs de gestion, ce qui a entraîné une plus grande participation au sein des ministères et entre eux. La prise de décisions tient compte des répercussions entre ministères : Comment les gestes que je pose affectent-ils les autres ministères? Les rapports entre cadres supérieurs se sont améliorés, car il y a plus de mises en commun et d'échanges que jamais auparavant. Les gestionnaires partagent des informations, des expériences et des apprentissages en ce qui a trait aux meilleures pratiques et aux leçons apprises, en particulier dans des secteurs clés de modernisation de la fonction de

contrôleur comme la gestion du rendement, le lien entre le rendement et les résultats et l'élaboration d'accords de responsabilité.

L'IMFC a amené des ministères participants à lancer certaines activités dans un ou plusieurs secteurs clés de la fonction de contrôleur, comme la gestion de données sur le rendement, la gestion du risque, la gérance, l'éthique et les valeurs, le leadership stratégique, la responsabilité et les initiatives d'apprentissage continu. Les activités variaient selon les besoins de chacun des ministères et selon le niveau de mise en oeuvre de l'IMFC.

Certains progrès précis ont été réalisés en effectuant l'évaluation de la capacité, en mettant en place des plans d'action et en améliorant la gestion des contrats, la gestion du rendement et l'évaluation des risques. En règle générale, la phase 1 de l'IMFC, en prévoyant un cadre et une orientation de renouveau et de modernisation des pratiques de gestion, a produit des résultats beaucoup plus significatifs pour les ministères qui ont entamé le processus avec des défis particuliers à relever et une conscience aiguë de la nécessité d'apporter des changements.

Les ministères qui ont clairement affiché leur leadership et leur engagement à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur ont connu plus de succès. L'engagement manifeste de la haute direction fait une grosse différence dans le niveau de soutien, de compréhension et de progrès. Le geste doit illustrer et appuyer l'engagement. L'un des principaux mécanismes illustrant l'engagement réside dans les accords de responsabilité des hauts fonctionnaires. En commençant par le niveau des sous-ministres, les responsabilités de modernisation de la fonction de contrôleur doivent être intégrées aux ententes sur le rendement.

Bien que de nombreux ministères se soient engagés à appliquer l'IMFC à tous les niveaux de gestion, l'initiative n'a pas encore atteint tous les gestionnaires. Toutefois, l'IMFC demeure une priorité pour chacun des ministères concernés.

La modernisation de la fonction de contrôleur évolue constamment et enseigner comment mieux gérer des ressources pour obtenir des résultats est un processus continu. En fournissant un cadre d'habilitation, l'IMFC a augmenté la capacité de planification stratégique des gestionnaires, a fourni un axe à l'orientation éventuelle et a mené à une amélioration de l'analyse dans un environnement qui est davantage en mesure de réagir aux exigences et aux priorités en évolution.

Gouvernance et responsabilité

Les ministères qui ont instauré un cadre de gouvernance pour orienter et mettre en oeuvre l'IMFC estimaient qu'ils étaient en mesure d'afficher davantage de progrès que ceux qui ne l'ont pas fait. Un cadre de gouvernance de l'initiative, qui comprend un Bureau de modernisation de la fonction de contrôleur (BMFC) et un groupe de direction de niveau supérieur, permettait au ministère de partager ses obligations redditionnelles et sa responsabilité et d'augmenter le nombre d'intervenants qui s'y connaissent au sein du ministère. Les ministères qui n'ont pas de structure de gouvernance en place avaient plus de difficulté à instaurer des plans d'action et à lancer d'autres activités de suivi.

Les BMFC ministériels ont contribué à établir un engagement commun à l'égard des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur. Ils réunissaient des gens dans des tribunes comme des comités et des groupes de travail, facilitaient l'orientation vers de grandes questions de gestion et intensifiaient les progrès en permettant une prise de décisions plus efficace et efficiente.

La fonction de base d'un BMFC consiste à offrir un leadership et un soutien dans l'établissement d'une capacité de modernisation de la fonction de contrôleur en créant des occasions d'apprentissage, en fournissant des mécanismes d'échange d'information et en profitant des synergies interorganisationnelles. Le BMFC contribue également à faire connaître les pratiques de gestion modernes et à mettre l'IMFC en valeur au sein de l'organisation.

La mission de constituer une capacité de modernisation de la fonction de contrôleur n'est pas complète dans tous les ministères participants et l'acquisition de la capacité se poursuivra par l'intermédiaire du BMFC. Les ministères qui intègrent le BMFC aux opérations devront trouver d'autres façons de maintenir l'initiative à l'avant-scène et de faciliter la formation connexe.

Les ministères qui progressent le plus au niveau de la mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur ont obtenu des adhésions et des engagements. En outre, on a constaté une véritable différence dans les ministères où l'IMFC a été intégrée aux accords de responsabilité. En établissant un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les accords sur le rendement, on fait en sorte que l'attention et l'engagement soient centrés sur les pratiques et les principes de gestion moderne aux niveaux opérationnels élevé et quotidien.

Le lien établi entre la modernisation de la fonction de contrôleur et la responsabilité fait également ressortir la nécessité d'un personnel possédant la formation, les aptitudes, les compétences et les attributs personnels nécessaires pour produire des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

Processus de l'évaluation de la capacité

Les ministères ayant participé à la phase 1 reconnaissent que le processus de l'évaluation de la capacité constitue un outil utile d'analyse de l'efficacité et des résultats et offre un point de départ à l'IMFC. L'évaluation de la capacité fournit un cadre d'examen du fonctionnement d'une organisation, c'est-à-dire de la façon dont elle opère dans le contexte de la modernisation de la fonction de contrôleur. L'évaluation de la capacité lance également le dialogue ministériel et offre un langage commun qui rend les discussions efficaces.

Il importe que les ministères participants apprennent ce que recherche l'évaluation la capacité et pourquoi elle s'inscrit dans la modernisation de la fonction de contrôleur. Bien que l'évaluation de la capacité soit considérée comme un élément plus complexe et difficile pour les petites organisations, tous les ministères ont convenu qu'il s'agit d'un exercice important et nécessaire à réaliser avant de progresser vers l'IMFC.

L'évaluation de la capacité réalisée au cours de la phase 1 ont été trop longues à effectuer. Pour être efficaces, elles doivent être faites plus rapidement; sinon, comme l'ont constaté certains ministères, la réalité évolue. Ces évaluations ont pour objet de comprendre, de cerner les éléments des forces et des faiblesses relatives, et de donner une vue d'ensemble de la situation actuelle du ministère, qui s'oriente vers l'adoption de principes, de mécanismes et de pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes participants auraient intérêt à collaborer plus étroitement avec le vérificateur général afin de rationaliser les deux modèles ou de mettre en place un passage intelligent entre le MCGF du BVG et la méthodologie d'évaluation de la capacité. Il serait fondé sur des principes et des éléments communs et serait d'usage universel dans l'ensemble de la fonction publique. Le modèle pourrait être utilisé comme outil par le vérificateur général dans la conduite des vérifications et il permettrait aux ministères d'adopter une approche semblable et cohérente d'élaboration et de gestion des programmes de gestion ministériels. S'il n'y avait pas de modèle commun, les ministères demeureraient confus, et même si le VG exerçait des pressions dans le sens de la conformité, il en découlerait des situations qui favoriseraient l'inefficience et l'observation passive du cadre de l'IMFC.

L'évaluation de la capacité devrait continuer à être effectuée par un tiers parce que les ministères semblent être davantage prêts à partager l'information avec un entrepreneur de l'extérieur qu'avec des vérificateurs internes. Toutefois, l'entrepreneur doit être bien informé de tous les aspects de l'organisation et des situations actuelles. De plus, les tiers évaluateurs doivent avoir reçu une formation complète en matière d'utilisation et d'administration de l'instrument de vérification de la capacité. Ils doivent savoir pourquoi certaines choses sont mesurées et pourquoi elles font partie intégrante de la modernisation de la fonction de contrôleur. Ils doivent être en mesure de partager ces connaissances avec le ministère et d'établir des liens entre ces concepts et les questions de gestion opérationnelle quotidienne. Une meilleure connaissance et une meilleure compréhension par toutes les parties en cause mèneront à de meilleurs résultats au stade de l'évaluation et de la planification de l'action.

Lancement de l'IMFC

La signification réelle de la modernisation de la fonction de contrôleur et la façon dont elle leur permettrait de relever les défis en matière de politiques et de gestion semait la confusion parmi les ministères. Bon nombre d'entre eux n'établissaient pas de liens appropriés entre l'IMFC et leurs objectifs opérationnels. Les ministères ont commencé à s'engager plus volontiers quand ces liens ont été éclaircis. Les ministères qui ont été incapables de bien faire comprendre et accepter les avantages de la modernisation de la fonction de contrôleur se sont butés à de la résistance, car les gens ne jugeaient pas cette initiative importante pour leurs opérations.

Les éléments fondamentaux, les motifs de l'initiative, les processus et les progrès, les répercussions sur les ministères, les organismes et l'ensemble du gouvernement doivent être communiqués efficacement. Le concept de l'IMFC doit être significatif pour être accepté et pour qu'on y adhère. Il faut se demander comment la modernisation de la fonction de contrôleur aide l'intéressé à effectuer son travail de gestion.

L'initiative aurait pu profiter d'un marketing social et de la promotion bien articulés et ciblés des avantages possibles pour les ministères et de la valeur de l'évaluation de la capacité. L'implantation de la MFC dans un ministère doit s'accompagner d'un solide plan de communications qui expose la modernisation de la fonction de contrôleur de manières significatives et pertinentes et qui la lie aux objectifs et à l'efficacité du ministère.

Défis et obstacles

La modernisation de la fonction de contrôleur était mal comprise. L'expression elle-même constituait un agent de neutralisation et une source de confusion initiale. Dans certains ministères, la situation a donné lieu à l'acceptation de la « modernisation de la fonction de contrôleur » comme marque de commerce et ces ministères se sont inspirés de la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de la gestion moderne et l'ont adaptée à leurs propres besoins.

Les changements continus et les initiatives de changement ont suscité un sentiment de lassitude et de saturation face aux initiatives du SCT, qui s'accompagne fréquemment de cynisme. Les questions touchant la charge de travail et la capacité soulèvent également certaines préoccupations et de la résistance : Quand aurai-je le temps de faire mon travail? Avons-nous la capacité de mettre en oeuvre le plan d'action? Les gestionnaires n'ont pas clairement démontré comment la modernisation de la fonction de contrôleur les aiderait à accomplir leur travail.

Bon nombre des initiatives de modernisation qui sont en cours au sein du gouvernement, dont l'IMFC, nécessitent des ajouts aux accords sur la gestion du rendement et sur la responsabilité, ce à quoi la communauté des RH oppose une certaine résistance. Il doit exister des liens clairs entre l'IMFC et la réforme des RH et entre l'IMFC et les autres initiatives de modernisation qui sont elles aussi intégrées aux accords de rendement.

Il faut établir des liens avec les autres initiatives et objectifs opérationnels des ministères et donner une bonne idée des avantages et des gains possibles dans les secteurs prioritaires pour vaincre la résistance et l'insouciance.

On notait dans certains ministères un manque manifeste de soutien et de leadership de la part des cadres supérieurs. Ceux-ci doivent démontrer leur engagement pour que le ministère accepte la modernisation de la fonction de contrôleur dans son ensemble et puisse en tirer des avantages palpables.

Les fonds n'étaient pas suffisants pour permettre aux ministères de bien faire comprendre les concepts et leurs répercussions, en plus d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de formation et d'apprentissage. Bon nombre de ministères ont indiqué que des crédits supplémentaires auraient été utiles et que la phase 2 de l'IMFC devra disposer de ressources suffisantes.

Dans certains ministères, le manque d'orientation cohérente et de progrès continus a ralenti l'élan.

Plans d'action

Certains ministères ont élaboré des plans d'action qui ne comportaient pas d'échéanciers clairs, de résultats concrets, de rôles et de responsabilités sur des points particuliers, de responsabilités et de jalons. Dans de nombreux cas, il s'agissait davantage d'énoncés d'intention généraux que de plans d'action. La plupart n'établissaient pas de liens avec les objectifs opérationnels des ministères et certains n'avaient pas de rapports manifestes avec les résultats de l'évaluation de la capacité.

Pour être significatifs et efficaces, les plans d'action doivent relier l'évaluation de la capacitéet les éléments de l'IMFC. Les plans d'action doivent englober un ensemble clair de priorités, de véritables échéanciers, des responsabilités claires, et prévoir suffisamment de ressources pour faire une vraie différence et permettre à une organisation de se doter d'une capacité solide.

Éléments habilitants et facteurs incitatifs

Un secrétariat de modernisation de la fonction de contrôleur bien nanti en ressources (comme le BMFC) chargé de coordonner les efforts ministériels représente un élément essentiel de la mise en oeuvre réussie de la modernisation de la fonction de contrôleur. Un financement adéquat de la part du Conseil du Trésor et des ministères sert également à montrer l'engagement à l'égard de l'initiative.

L'engagement doit également être démontré par les gestes et les efforts de l'équipe de cadres supérieurs. Le leadership et le soutien visibles aux activités, aux principes et aux pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur doivent débuter au niveau du sous-ministre et se répandre chez les cadres de direction.

Des saines pratiques de contrôle doivent être intégrées à toutes les activités de gestion, et l'adhésion aux pratiques, aux principes, à l'éthique et aux valeurs associés à la modernisation de la fonction de contrôleur doit faire partie des accords de gestion du rendement. Les ministères et les organismes qui participent à la phase 1 envisagent de relier l'IMFC à leurs accords de rendement et certaines de ces organisations ont réalisé des progrès considérables dans ce domaine. Les cadres supérieurs doivent donner l'exemple : l'intégration de données sur le rendement doit effectivement débuter au niveau du sous-ministre, puis se répandre dans les rangs des EX et des gestionnaires. L'inclusion d'éléments de modernisation de la fonction de contrôleur dans les contrats de rendement des cadres supérieurs envoie un message clair d'engagement à l'égard de l'initiative et fait ressortir l'importance de celle-ci.

Les ministères profiteraient d'un modèle d'apprentissage qui est financièrement abordable, qui répond à leurs besoins et qui favorise la mise en place d'un environnement d'apprentissage continu. Le modèle doit englober une stratégie d'apprentissage accessible qui est solide, dispose de suffisamment de ressources, fait progresser la capacité des ministères et engendre une prise de conscience à tous les niveaux. Il doit aussi faire ressortir clairement le fait que la modernisation de la fonction de contrôleur se trouve au cœur de la responsabilité de tous les gestionnaires, et va donc au-delà des groupes ministériels et financiers. Ce modèle d'apprentissage pourrait être centralisé, permettant ainsi aux ministères de partager les avantages.

L'IMFC pourrait tirer profit d'une approche plus globale d'établissement de la capacité en incluant des éléments comme des mécanismes de soutien individuel, des partenaires d'apprentissage, des entraîneurs et des programmes de mentorat, et en offrant des affectations de perfectionnement pour permettre aux gestionnaires de profiter d'échanges ministériels. Il faudrait aussi constituer des communautés de pratique en organisant des activités telles que des conférences sur l'entraînement d'équipes, des tribunes sur le leadership, des événements d'apprentissage structurés comme des conférences, des visites d'analyse comparative et des déjeuners-causeries.

Une stratégie de communications visant à transmettre clairement des messages dans l'ensemble de l'organisation constitue un autre outil important et profitable. Encore une fois, des outils élaborés et parrainés conjointement contribueraient largement à des progrès accrus.

Le rôle du SCT dans la phase 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (BMFC) doit continuer à jouer un rôle de leadership de premier plan au fur et à mesure de l'implantation de l'IMFC dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Cependant, il doit évoluer vers un rôle de facilitateur et de propagateur de bonnes pratiques de gestion moderne et de modernisation de la fonction de contrôleur. Il doit intégrer les leçons apprises lors de la phase 1 dans des outils, des stratégies avérées et des pratiques exemplaires pour les ministères et organismes de la phase 2. Des efforts et un leadership unis et constants – maintenir le cap, rester sur la bonne voie, aller de l'avant – permettront à l'IMFC de continuer sur sa lancée.

Le SCT aurait avantage à prêcher par l'exemple. Il doit montrer ses propres approches de gestion moderne et de modernisation de la fonction de contrôleur pour faciliter la mise en place d'une fonction publique moderne. Les nombreuses politiques régissant la fonction de contrôleur au sein du SCT doivent être étudiées, rationalisées et regroupées dans le cadre d'une vaste initiative qui démontrerait clairement la « modernisation » des pratiques opérationnelles et politiques du SCT.

Le rôle de leadership du SCT consiste notamment à communiquer de manière continue des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur. Les efforts de communication contribueront à une prise de conscience de l'IMFC, à sa compréhension et à son acceptation générale, au fur et à mesure de sa mise en œuvre par les ministères et organismes. Le SCT doit adopter une approche de collaboration plutôt que de prescription en matière de communication et de sensibilisation. Il importera de mettre en place des façons nouvelles et innovatrices de favoriser la compréhension et l'engagement dans les ministères et organismes, et de faire fond sur les organisations et les technologies existantes pour fournir de l'information et des occasions de partage des expériences entre gestionnaires.

Un aspect important de la stratégie de communications de l'IMFC consistera à établir un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les autres initiatives gouvernementales de gestion. Le SCT doit constamment préciser où l'IMFC se situe dans les priorités gouvernementales. Il serait avantageux pour le SCT de créer un environnement dans lequel la modernisation de la fonction de contrôleur constitue la lentille par laquelle sont vues toutes les pratiques et politiques de gestion. La modernisation de la fonction de contrôleur doit être l'assise des pratiques modernes de gestion dans tous les ministères et la responsabilité de tous les gestionnaires.

Le SCT doit s'assurer que la modernisation de la fonction de contrôleur est inscrite au programme de toutes les conférences sur la gestion et de toutes les séances de formation, tant au niveau de la fonction publique qu'au niveau ministériel. Ces événements procureront également une occasion de faire ressortir de façon manifeste le rôle de leadership du SCT et son engagement à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur.
Le SCT jouera également un rôle clé dans la diffusion des résultats de la phase 1 de l'IMFC et dans les projets expérimentaux du ministère. Il doit jouer un rôle de facilitateur, d'élément habilitant et de conseiller en matière de pratiques exemplaires et de leçons apprises. De nouvelles structures et de nouveaux mécanismes permettant de faciliter le partage d'information lorsque des ministères et des organismes se joignent à l'initiative doivent être créés et maintenus. Le SCT doit se positionner comme la source d'information et de conseils sur la modernisation de la fonction de contrôleur, en s'inspirant constamment des connaissances et de l'expérience des ministères et organismes qui pourraient partager leurs acquis de façon crédible.

Le SCT doit collaborer étroitement avec d'autres organismes centraux pour veiller à ce que les principes de modernisation de la fonction de contrôleur se reflètent dans les profils de compétence en gestion à tous les niveaux de gestion de la fonction publique. Le SCT et les organismes centraux doivent également collaborer pour s'assurer que les accords de responsabilité sont élaborés sur la base de résultats mutuellement convenus qui établissent un rapport clair entre les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur et les résultats

du rendement. Un régime pangouvernemental de rapports sur le rendement de la gestion – des « bulletins » sur le rendement des ministères – permettrait une analyse cohérente des progrès réalisés en ce qui touche la modernisation de la fonction de contrôleur dans la fonction publique.

Le SCT doit continuer à fournir la mise de fonds initiale aux ministères qui répondent aux critères de développement établis pour l'IMFC. Le principe touchant la responsabilité doit alors s'appliquer, c'est-à-dire que les ministères doivent démontrer les résultats des fonds reçus dans des rapports significatifs. Le SCT doit également veiller à ce que les projets expérimentaux soient financés en fonction d'un critère de transférabilité, c'est-à-dire que les projets expérimentaux doivent profiter au ministère de mise en oeuvre et transmettre les connaissances pertinentes à d'autres organisations de la fonction publique. De plus, les ministères doivent être invités à partager leurs informations, leurs connaissances et leurs pratiques en échange des fonds investis dans la modernisation de la fonction de contrôleur.

Le processus de rapport concernant l'investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur du SCT doit être significatif, comporter des objectifs clairs et prévoir un suivi. Le processus ne doit pas être complexe ou lourd pour les organisations participantes.

Exposition aux risques

Au moment où l'IMFC entre dans la phase 2, il existe une incompréhension et un malaise persistants au sujet de cette initiative. Il se peut que la modernisation de la fonction de contrôleur ne soit plus considérée comme importante, qu'elle ralentisse et qu'elle se perde dans la prolifération d'initiatives et de priorités émergentes du SCT. Le SCT doit constamment préciser où l'IMFC se situe dans la myriade de priorités concurrentielles qui proviennent « du centre ».

Le SCT doit prendre des mesures pour communiquer largement les résultats de la phase 1 et son investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur en faisant valoir les avantages et les gains de l'IMFC pour les ministères, pour l'ensemble de la fonction publique et pour les Canadiens et les Canadiennes. Une gamme d'activités, depuis les exercices d'acquisition de connaissances générales jusqu'aux initiatives particulières en passant par les pratiques exemplaires et les leçons apprises auprès des ministères de la phase 1, doit être élaborée et répandue de manière à promouvoir les réalisations à ce jour.

Le SCT doit tirer profit du lancement de la phase 2 en confirmant la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de solides principes et pratiques de gestion. Il doit saisir l'occasion de souligner l'importance de moderniser la fonction de contrôleur afin d'améliorer les services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes, le perfectionnement des employés, ainsi que l'information de gestion. Le SCT doit veiller à ce que les priorités en matière de modernisation de la fonction de contrôleur soient pleinement abordées et intégrées aux programmes ministériels de gestion.

Il se peut que, si nous tournons notre attention vers la phase 2, les efforts continus de mise en oeuvre déployés par les ministères participant à la phase 1 ne reçoivent plus l'appui et l'engagement nécessaires. L'IMFC constitue une initiative à long terme – et le soutien et

l'orientation doivent être maintenus tout au long de la période de sept ans – tel qu'indiqué dans le rapport du groupe de travail.

Un autre risque lié aux caractéristiques à long terme de l'initiative réside dans l'instabilité et le roulement au sein du SCT lui-même. Le SCT doit faciliter les mécanismes d'accroissement de la capacité pour assurer la cohérence, la stabilité, l'uniformité, la continuité et la cohésion. Il faut également mettre en valeur les capacités du SCT pour aider à bâtir les communautés de pratique dans l'ensemble des ministères, qui constituent un élément clé des pratiques de gestion moderne.

CONCLUSION

La phase 1 a rapporté beaucoup de dividendes importants aux ministères et organismes participants. Pour que la phase 2 connaisse du succès, il faut porter une attention particulière aux leçons apprises, aux expériences et aux meilleures pratiques des ministères et organismes de la phase 1. Le SCT doit continuer de faire preuve de leadership, d'investir de l'énergie et des fonds dans l'IMFC et de la traiter comme une priorité pour qu'il soit possible de profiter des améliorations durables et à long terme de la modernisation de la fonction de contrôleur.